Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 2014–2015

32 140 Herziening Belastingstelsel

Nr. 7 BRIEF VAN DE ALGEMENE REKENKAMER

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 19 maart 2015

Het kabinet is voornemens om het huidige belastingstelsel te herzien, en dat is «meer dan alleen de zolder opruimen».[1] Een herziening van het belastingstelsel biedt een kans om de aansluiting tussen het fiscale stelsel en de Belastingdienst te versterken en het zicht op de effectiviteit van de fiscaliteit te verbeteren.

Over beleidskeuzes doet de Algemene Rekenkamer geen uitspraken, zo ook niet over de keuzes die gemaakt gaan worden ten aanzien van de belastingstelselherziening. De Algemene Rekenkamer heeft de afgelopen jaren evenwel veelvuldig onderzoek gedaan naar het presteren en functioneren van de Belastingdienst en naar de effectiviteit van diverse fiscale maatregelen. In deze brief geven we uw Kamer daarom een aantal bevindingen mee uit eerder onderzoek. Waar relevant brengen we onze bevindingen in verband met adviezen en onderzoeken van onder andere de Raad van State, het Adviescollege toetsing regeldruk (Actal) en de Nationale ombudsman. Deze bevindingen kunt u desgewenst betrekken bij uw discussies over de herziening van het belastingstelsel.

In deze brief besteden we aandacht aan de volgende onderwerpen:
- Frictie tussen belastingstelsel en uitvoeringsdienst;
- Zicht op effectiviteit en op eigenaarschap;
- Systeem van belastinginning en verantwoording.

Frictie tussen belastingstelsel en uitvoeringsdienst

Uit ons onderzoek van de afgelopen jaren blijkt dat er op diverse terreinen frictie bestaat tussen het vigerende belastingstelsel en de uitvoerbaarheid hiervan door de Belastingdienst.

[1] Zoals aangekondigd door de Staatssecretaris van Financiën op 24 maart 2014 in een brief over zijn beleidsprioriteiten, Kamerstuk 33 750 IX, nr. 23, en nader verwoord in zijn brief «Keuzes voor een beter belastingstelsel» van 16 september 2014, Kamerstuk 32 140, nr. 5.

kst-32140-7
ISSN 0921 - 7371
’s-Gravenhage 2015

De laatste jaren neemt de frequentie van aanpassingen in fiscale wetgeving toe. De Belastingdienst slaagt er als gevolg hiervan soms niet in om zowel snel als op robuuste wijze in te spelen op de nieuwe wensen van het parlement.[2] Ook de Staatssecretaris van Financiën noemt in de bijlage bij de «Brede Agenda» een aantal sprekende voorbeelden waaruit blijkt dat in weerwil van de wens om te komen tot minder belastingen, de afgelopen jaren het aantal belastingen juist is toegenomen en de uitvoering van belastingen moeilijker is geworden.[3] Overigens speelt hierbij ook een rol dat uitvoeringsorganisaties, zo ook de Belastingdienst, taakstellingen moesten verwerken.[4] Wij presenteren hieronder een aantal voorbeelden uit eigen onderzoek.

Toeslagen

In ons Verantwoordingsonderzoek (VO) over het jaar 2013 merkten wij op dat keuzes van de Staten-Generaal en beleidsdepartementen de Belastingdienst parten spelen bij de uitvoering van toeslagen.[5] De wet schrijft voor dat toeslagen eerst als voorschot worden uitgekeerd. Na afloop van het toeslagjaar kent de Belastingdienst de definitieve toeslag toe. Een gevolg van deze systematiek is dat in een deel van de gevallen een te hoge toeslag wordt betaald, of dat zelfs ten onrechte een toeslag wordt betaald. De Belastingdienst moet dit achteraf terugvorderen. Dit snelle uitkeren was volgens de Commissie Van-Dijkhuizen tijdens de introductie van het toeslagensysteem een breed gedeelde politieke wens. De Commissie concludeerde in 2013 dat het snel en ongecontroleerd uitkeren van toeslagen tot grote fraudegevoeligheid heeft geleid.[6] In 2012 stelden wij dat de problemen met toeslagen zoals die onder de term «Bulgarenfraude» veelvuldig in de publiciteit waren, niet alleen de Belastingdienst waren aan te rekenen, maar vooral ook het gevolg waren van de fraudegevoelige wetgeving.[7]

Wij constateerden in ons VO 2013 ook dat de wetgeving over toeslagen moeilijk te toetsen voorwaarden[8] en veel uitzonderingssituaties[9] kent waarbij het ondoenlijk is om betrouwbare contra-informatie uit externe bronnen – bijvoorbeeld de Basisregistratie Personen (BRP, voorheen GBA)

---

[2] Algemene Rekenkamer (2014), *Verantwoordingsonderzoek 2013*, http://verantwoordingsonderzoek.rekenkamer.nl/2013/fin/toekomstbestendige-bedrijfsvoering-belastingdienst-vraagt-ruimte-en-realisme.

[3] Kamerstuk 31 066, nr. 201, bijlage.

[4] Kamerstuk 31 490, nr. 104. De Belastingdienst was één van de onderzochte organisaties. Wij hebben het kabinet in dit onderzoek opgeroepen een vinger aan de pols te houden wat betreft de verhoudingen van ambities, tijd, geld en mensen en middelen bij deze organisaties en het parlement hierover te informeren.

[5] Algemene Rekenkamer (2014), *Verantwoordingsonderzoek 2013*, http://verantwoordingsonderzoek.rekenkamer.nl/2013/fin/bedrijfsvoering/belastingdienst-heeft-verbeteringen-proces-toeslagen-maar-ten-dele-zelf-de#toezicht-op-toeslagen-wordt-belemmerd-door-kwalite.

[6] Commissie inkomstenbelasting en toeslagen (2013), *Naar een activerender belastingstelsel. Eindrapport*, pagina 8.

[7] Algemene Rekenkamer (2014), *Verantwoordingsonderzoek 2013*, http://verantwoordingsonderzoek.rekenkamer.nl/2013/fin/bedrijfsvoering/belastingdienst-heeft-verbeteringen-proces-toeslagen-maar-ten-dele-zelf-de.

[8] Een voorbeeld hiervan is een maximum in het aantal vergoede kinderopvanguren dat gerelateerd is aan het daadwerkelijke aantal uren dat ouders of verzorgers werken.

[9] Een voorbeeld hiervan is de woonlandfactor, de verhouding die aanduidt hoe de zorgkosten in het buitenland zich verhouden tot de zorgkosten die men in Nederland zou hebben. De factor is van belang voor mensen die in het buitenland wonen, niet zijnde de EU, IJsland, Noorwegen, Liechtenstein en Zwitserland.

– te betrekken.[10] Een voorbeeld hiervan betreft de verscheidenheid aan definities van het begrip «huishouden». Er is geen huishoudbegrip dat één op één vanuit de BRP kan worden overgenomen en gebruikt kan worden bij het bepalen van het recht op en de hoogte van een toeslag. De complexiteit van de uitvoering van het toeslagenbeleid is mede hierdoor hoog.

Naast dit type uitvoeringsproblemen, hebben wij voor een aantal belastingmiddelen geconstateerd dat de manier van totstandkoming van wetgeving resulteert in complexiteit en onduidelijkheid in de uitvoering bij de Belastingdienst. Dit leidt niet zelden tot een toename van de administratieve lasten voor burgers en bedrijven. Vervolgens stijgt het aantal vragen en bezwaarschriften bij de Belastingdienst, en hierdoor neemt de uitvoeringslast voor de Belastingdienst nog verder toe. Enkele voorbeelden waarbij complexe wetgeving leidt tot problemen in de uitvoering:

De werkkostenregeling - De werkkostenregeling is in 2009 bedacht om het belastingvrij verstrekken van bepaalde diensten en producten makkelijker te maken en op die manier administratieve lastenverlichting te realiseren.[11] Sindsdien is een aantal wijzigingen en uitzonderingen aangebracht, wijzigingen zowel naar aanleiding van wensen vanuit de maatschappij (bedrijfsleven, wetenschap) als vanuit de Tweede Kamer. De regeling is daarmee ingewikkelder geworden, waardoor de uitvoeringslast voor de Belastingdienst is toegenomen. Er is onder meer gekozen voor een overgangsperiode waarin werkgevers kunnen kiezen voor de oude regelingen van vergoedingen en verstrekkingen of voor de nieuwe werkkostenregeling. Het besluit tot invoering van een keuzeregime heeft ertoe geleid dat de Belastingdienst tot en met 2014 voor een deel nog onder het oude regime moest controleren. Ook heeft het keuzeregime tot meerkosten geleid zoals het onderhouden van twee versies van het Handboek Loonheffingen, dubbele beoordelingen van CAO's en dubbele scholing van medewerkers.

De crisisheffing - De pseudo eindheffing hoge lonen («de crisisheffing») was een tijdelijke maatregel en hield in dat werkgevers in 2013 een extra heffing moesten betalen over de in 2012 betaalde lonen voor zover deze boven het bedrag van € 150.000 uitkwamen. In dat geval moest de werkgever in 2013 16% belasting betalen over het bedrag boven die € 150.000. De maatregel was bedoeld om hogere inkomens in economisch mindere tijden tijdelijk te belasten én moest in 2013 € 500 miljoen opleveren. De Belastingdienst waarschuwde in 2012 in interne adviezen voor het risico dat de heffing strijdig zou zijn met het gelijkheidsbeginsel en het rechtszekerheidsbeginsel. Deze beide punten zouden volgens de Belastingdienst kunnen leiden tot circa 10.000 bezwaren, met alle administratieve lasten van dien. De risico's waar de Belastingdienst in 2012 voor waarschuwde bleken zich begin 2014 ook als zodanig te hebben gemanifesteerd (9.763 bezwaren, stand januari 2014).

Fricties tussen wetgeving en uitvoering komen mogelijk ook terug bij nieuwe wetgeving voor de kansspelbelasting. De wet op de kansspelbelasting uit 2008 (waarmee het Rijk een directe belasting heft op kansspelen) wordt door de belastingplichtigen als complex en onrecht-

[10] Algemene Rekenkamer (2014), *Verantwoordingsonderzoek 2013*, http://verantwoordingsonderzoek.rekenkamer.nl/2013/fin/bedrijfsvoering/belastingdienst-heeft-verbeteringen-proces-toeslagen-maar-ten-dele-zelf-de. Zie voor meer informatie over basisregistraties: Algemene Rekenkamer (2014), *Basisregistraties vanuit het perspectief van de burger, fraudebestrijding en governance*, 28 oktober, 2014. Kamerstuk 29 362, nr. 238.

[11] Kamerstuk 32 130, nr. 3.

vaardig ervaren; dit heeft geleid tot een groot aantal bezwaarprocedures. Het kabinet is op 11 juli 2014 akkoord gegaan met het nieuwe wetvoorstel *Kansspelen op afstand*. Dit voorstel maakt online kansspelen mogelijk voor binnen- en buitenlandse aanbieders en introduceert een tariefdifferentiatie[12]. Het Adviescollege toetsing regeldruk (Actal) en de Raad van State hebben kritische kanttekeningen geplaatst bij het voorstel, onder andere over de tariefdifferentiatie, de te verwachte regeldruk en de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid.[13] [14] In zijn reactie op dit advies gaf de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie aan dat het belang van de beleidsdoelstellingen voor het kabinet zwaarder hebben gewogen dan de nadelen van de tariefdifferentiatie en dat het kabinet in het advies geen aanleiding ziet om regulering achterwege te laten.

ICT-systemen

Het onderhoud en beheer van ICT-applicaties is in de loop der jaren complexer geworden als gevolg van de veroudering van ICT-systemen en de toegenomen afhankelijkheid tussen deze systemen.[15] Daarnaast hebben de toename van, en wijzigingen in fiscale maatregelen gevolgen voor de interne organisatie van de Belastingdienst. Zo moet de ICT hiertoe (veelvuldig) worden aangepast. Bij het onderdeel toeslagen constateren wij al meerdere jaren (grote) problemen met de ICT van de Belastingdienst die wijzen op voortdurende frictie tussen het belastingstelsel en de uitvoerende dienst.[16]

Sinds 2005 rapporteren we jaarlijks over problemen met de ICT bij de Belastingdienst, bijvoorbeeld over de late oplevering van geautomatiseerde systemen en de korte tijd waarbinnen de Belastingdienst processen moest inrichten. In 2008 hebben wij in ons rapport *ICT-project huur- en zorgtoeslag* zorgen geuit over de spanning tussen de politieke druk en de haalbaarheid van planning, werkwijze van de projectorganisatie en de technische complexiteit.[17] Politieke druk om de ICT snel op te leveren speelde een rol bij de geconstateerde problemen bij de Belastingdienst. Met ingang van 2009 heeft de Belastingdienst het nieuwe toeslagensysteem ingevoerd. Hierbij identificeerden we in ons onderzoek wrijving tussen de gewenste kwaliteit van het nieuwe systeem en het beheerst kunnen implementeren ervan.[18] We concludeerden dat voor de gewenste kwaliteit van het systeem meer tijd nodig was. In 2010 was het nieuwe toeslagensysteem nog niet in gebruik genomen, omdat het systeem nog teveel fouten bevatte waar de burger last van zou kunnen krijgen.
Onze zorgen over ICT hebben we wederom in ons laatste VO over 2013 geuit, waarbij we ook de spanning tussen de wensen van de Belasting-

[12] 20% tarief voor online kansspelen op afstand en 29% voor de «land based» kansspelen in Nederland.
[13] Actal (2013), Advies Wetsvoorstel kansspelen op afstand, JtH/RvZ/JT/HS/2013/210. Actal adviseerde om het wetsvoorstel niet in te dienen, tenzij met haar adviezen rekening zou worden gehouden.
[14] Kamerstuk 33 996, nr. 4. De Raad van State adviseerde om nader af te wegen of het middel (de voorgestelde wijze van regulering) niet erger is dan de kwaal (een verbod op online kansspelen met beperkte handhavingsmogelijkheden).
[15] Algemene Rekenkamer (2014), *Verantwoordingsonderzoek 2013*, http://verantwoordingsonderzoek.rekenkamer.nl/2013/fin.
[16] Algemene Rekenkamer (2005–2013). Jaarlijkse verantwoordingsonderzoeken, te raadplegen via www.rekenkamer.nl en via http://verantwoordingsonderzoek.rekenkamer.nl/.
[17] Kamerstuk 31 333, nr. 2.
[18] Tweede Kamer, vergaderjaar 2009–2010, 32 360 IXB, nr. 2.

dienst, de Staten-Generaal en beleidsdepartementen enerzijds en de continuïteit van de huidige processen anderzijds benadrukken.[19]

In zijn brief van 19 maart 2014 over de Brede Agenda schreef de Staatssecretaris van Financiën zelf al over het gebrek aan robuustheid van de met ICT ondersteunde werkprocessen. Hierin verwoordt de Staatssecretaris de urgentie helder: «het kan en moet beter».[20]

Wij onderzoeken momenteel in het kader van ons Verantwoordingsonderzoek 2014 (publicatie mei 2015) het verbeterprogramma dat in de «Brede Agenda» is verwoord en de *IT-Governance* van de Belastingdienst.

Zicht op effectiviteit en op eigenaarschap

Zicht op effectiviteit

Een herziening van het belastingstelsel biedt tevens gelegenheid om het zicht op de effectiviteit van de fiscaliteit te verbeteren. Dit betreft zowel de effectiviteit van de belastinginning zelf als de effectiviteit van fiscale beleidsmaatregelen.

Sinds 1999 rapporteren wij over het relatief beperkte zicht op de effectiviteit van diverse fiscale instrumenten.[21] In ons vandaag gepubliceerde onderzoek *Belastinguitgaven en Milieueffecten* [22] constateren wij bijvoorbeeld dat 32 van de 86 belastinguitgaven op dit moment niet zijn geëvalueerd.[23] Bovendien worden in 13 van de op dit moment 54 beschikbare evaluaties geen uitspraken gedaan over de effectiviteit van de fiscale regeling. Het zicht op de effectiviteit kan worden versterkt door fiscale regelingen standaard periodiek te evalueren. De Raad van State heeft overigens eerder aangegeven dat met het gebruik van belastinguitgaven terughoudend moet worden omgegaan, omdat de praktijk zou leren dat deze zelden het beoogde effect hebben. Het verdient voorts aanbeveling dat indien wordt overgegaan tot fiscale subsidiering, de verwachte effectiviteit *vooraf* toereikend moet worden gemotiveerd en dat doeleinden van de regeling toetsbaar (kwantitatief) moeten worden geformuleerd.[24]
Met betrekking tot de effectiviteit van de belastinginning zelf, hebben wij eerder opgemerkt dat het instrument van de *tax gap* analyse het zicht op de effectiviteit van (grote) belastingmiddelen kan vergroten.[25] De *tax gap* is het verschil tussen het bedrag waarop de rijksoverheid recht heeft als iedereen alle belastingen zou betalen volgens de geldende wetgeving, en hetgeen daadwerkelijk wordt afgedragen. Op 5 maart 2015 heeft de Staatssecretaris van Financiën toegezegd om uw Kamer in de komende halfjaarrapportage van de Belastingdienst (eind maart 2015) te informeren over een nieuwe vorm van *tax-gap* analyse die de Belastingdienst ontwikkelt.[26]

---

[19] Algemene Rekenkamer (2014), *Verantwoordingsonderzoek 2013*, http://verantwoordingsonderzoek.rekenkamer.nl/2013/fin/bedrijfsvoering/prioriteiten-en-realisme-nodig-voor-toekomstbestendige-bedrijfsvoering-en.

[20] Kamerstuk 31 066, nr. 201.

[21] Kamerstuk 26 452, nrs. 1–2.

[22] www.rekenkamer.nl/belastinguitgaven.

[23] Belastinguitgaven zijn fiscale regelingen die worden ingezet om doelstellingen te verwezenlijken op het gebied van bijvoorbeeld economie, werkgelegenheid, milieu, energie en vervoer. Het totale financieel belang van de belastinguitgaven wordt voor 2015 geraamd op € 18,5 miljard. Dit is ruim drie keer zo veel als het financieel belang van de rijkssubsidies.

[24] Kamerstuk 33 752, nr. 4.

[25] Kamerstuk 34 000 IX, nr. 4.

[26] http://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/plenaire_verslagen/detail?vj=2014–2015&nr=60&version=2.

Zicht op eigenaarschap

De hervorming van het belastingstelsel kan tevens worden benut om het departementale «eigenaarschap» van fiscale instrumenten te verduidelijken. De eerder door ons genoemde fricties tussen het stelsel en de uitvoering kunnen namelijk nog oplopen door onduidelijkheden omtrent «eigenaarschap» van fiscale instrumenten zoals toeslagen en belastinguitgaven. In 2009 merkten wij bijvoorbeeld op dat vier beleidsdepartementen zich moeten verantwoorden over de rechtmatigheid van de begrotingsuitvoering van de vier bestaande toeslagen (huurtoeslag, zorgtoeslag, kindgebonden budget en kinderopvangtoeslag), terwijl de departementen een beperkte invloed hebben op de uitvoering door de Belastingdienst.[27] De zorgtoeslaguitgaven maken bovendien geen onderdeel uit van het uitgavenkader.[28] Dit betekent dat overschrijdingen niet hoeven te worden gecompenseerd door de bewindspersoon die verantwoordelijk is voor het beleidsterrein (zoals wel gebruikelijk bij uitgaven die onder het uitgavenkader vallen[29]), in dit geval de Minister van VWS, maar leiden tot verslechtering van het EMU-saldo.[30] Dit wijst niet op duidelijk eigenaarschap.

Onduidelijkheden over «eigenaarschap» spelen ook een belangrijke rol bij de verantwoording over belastinguitgaven. Het kabinet verantwoordt zich over de belastinguitgaven in (bijlagen bij) de Miljoenennota. De budgettaire consequenties van belastinguitgaven zijn meestal alleen extracomptabel in een begrotingsartikel of beleidsagenda opgenomen en worden niet verantwoord in de jaarverslagen van de departementen.[31] Zo ligt bij het fiscale stimuleringsbeleid van zuinige auto's de beleidsverantwoordelijkheid bij de Ministers van Economische Zaken en Infrastructuur en Milieu, terwijl het gekozen instrumentarium valt onder de verantwoordelijkheid van de Minister van Financiën.[32] De hoge «kosten» van het fiscale beleid leiden tot een lagere belastingopbrengst, maar hebben geen gevolgen voor de begrotingen van de beleidsdepartementen.[33] Wij achten het daarom raadzaam bij de stelselherziening stappen te zetten die het «eigenaarschap» van fiscale regelingen per departement vastleggen. Hiermee wordt duidelijk welke Minister verantwoordelijk is voor het financieel belang van de fiscale regeling en wordt het budgetrecht van de Staten-Generaal versterkt.

Systeem van belastinginning en verantwoording

Naast bovenstaande zaken die de uitvoering en wetgeving betreffen gebruiken wij dit moment graag om zaken ook vanuit een meer principieel punt te benaderen.
Allereerst het volgende.

De bestaande fricties tussen het huidige belastingstelsel en haar uitvoeringsdienst kunnen leiden tot erosie van de belastingmoraal. Veeleisende

[27] Kamerstuk 31 924 IXB, nr. 2, pagina 44.
[28] Over de zorgtoeslag is in begrotingsregel 33 vastgelegd dat deze onder het inkomstenkader valt.
[29] Conform begrotingsregel 18.
[30] Kamerstuk 33 750 XVI, nr. 112.
[31] Dit constateren we op basis van een eigen inventarisatie.
[32] In ons Verantwoordingsonderzoek 2013 schreven wij over de hoge belastinguitgaven voor de fiscale stimulering van zuinige auto's, http://verantwoordingsonderzoek.rekenkamer.nl/2013/ienm/beleidsinformatie/hoge-prijs-voor-tegenvallende-milieuwinst-zuinige-autos. In ons in mei 2015 te publiceren Verantwoordingsonderzoek 2014 adresseren wij het fiscale stimuleringsbeleid van specifiek (semi-)elektrische auto's.
[33] Caminada, C.L.J. en A.P. Ros (2012), «Belastingfaciliteiten», in: C.A. de Kam en J.H.M. Donders (red.), *Jaarboek Overheidsfinanciën*, pagina 170.

en fraudegevoelige wetgeving die resulteert in een complexe uitvoering kan het vertrouwen van de burger in het stelsel en de overheid schaden.[34] Een voorbeeld is de aanpak van fraude binnen de sociale zekerheid, waarbij volgens de Nationale ombudsman momenteel nadruk ligt op het uitdelen van boetes terwijl dit in de praktijk niet leidt tot een verhoogde pakkans van fraudeurs. Volgens de Nationale ombudsman draagt dit bij aan het beeld dat fraude onbestraft blijft, terwijl (onbedoelde) fouten hard worden afgestraft.[35] Voor een belastingstelsel dat kan rekenen op draagvlak en vertrouwen van burgers, is het dan ook van groot belang dat de onderliggende wetgeving aansluit bij de uitvoeringsmogelijkheden van de Belastingdienst en vice versa.

Bovendien geven wij ter overweging mee, dat belastingheffing onderdeel is van het democratisch proces waarbij de volksvertegenwoordiging betrokken is bij heffing van publieke middelen, de verdeling van de publieke middelen en de verantwoording over de besteding ervan. Nederland kent vier bestuurslagen (inclusief de Waterschappen) die innen, besteden en verantwoorden onder democratische controle. Indien de cyclus plaats zou vinden binnen één bestuurslaag, dan kunnen alle politiek-democratische discussies over wenselijkheid, rechtmatigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid van overheidsoptreden op dat niveau worden gesteld en beantwoord. En kan ook de belastingbetaler volgen wat er met belastingmiddelen gebeurt. De werkelijkheid is complexer.

Wij geven u daarom ter overweging mee dat bij de vertrouwensrelatie tussen de burger en het belastingstelsel de bredere discussie over de uitbreiding van het gemeentelijk belastinggebied van belang kan zijn. De centrale vraag hierin is in hoeverre het overheidsniveau van belastinginning moet aansluiten bij het niveau waar het geld wordt uitgegeven. In 2014 bestonden gemeentelijke inkomsten voor ongeveer twee derde uit uitkeringen van het Rijk en voor tien procent uit lokale belastingen. Dit laatste is in internationaal perspectief laag.[36] De Staatssecretaris van Financiën heeft aangegeven dat hij samen met de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties gaat onderzoeken of en hoe een verruiming van zo’n gemeentelijk belastinggebied vorm en draagvlak zou kunnen krijgen.[37] Het kabinet wijst in dit verband op de verruiming van het gemeentelijk takenpakket na decentralisaties van taken in het sociaal domein.[38]

In aanvulling op het kabinet wijzen wij op het belang van een belastingstelsel dat een heldere verantwoording over de besteding van financiële middelen mogelijk maakt. In ons Verantwoordingsonderzoek over 2012 en 2013 zijn wij op dit thema ingegaan: immers waar budgetten centraal worden vastgesteld en verdeeld, maar op lokaal niveau worden ingezet en verantwoord zijn aanvullende informatie arrangementen nodig waarin duidelijk kan worden gemaakt wat op macro niveau de resultaten zijn en welke de gewenste budgetten en daarvan afgeleid de noodzakelijke te innen middelen moeten zijn. Een complexe opgave. Volgens de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO) kan een grote fiscale onbalans tussen lokaal en nationaal niveau leiden tot *moral hazard*, waarbij de lokale overheid – die afhankelijk is van externe geldstromen vanuit de centrale overheid – geen sterke prikkel heeft om

---

[34] Commissie inkomstenbelasting en toeslagen (2013), *Naar een activerender belastingstelsel*. Eindrapport, pagina 6.
[35] Helden, van W.J. e.a. (2014), Geen fraudeur, toch boete – een onderzoek naar de uitvoering van de Fraudewet, *De Nationale ombudsman*.
[36] CPB (2014), *Vervolgrapportage decentralisaties in het sociale domein*.
[37] Kamerstuk 32 140, nr. 5.
[38] Kamerstuk 34 000 VII, nr. 36, pagina 7–8.

efficiënt met belastinggeld om te springen.[39] Het Centraal Planbureau wees in 2014 eveneens op de relatie tussen een ruimer lokaal belastinggebied en de versterking van doelmatigheidsprikkels.[40] In onze onderzoeken constateren wij regelmatig dat er onvoldoende zicht is op de doelmatige en doeltreffende besteding van door hogere overheden overgehevelde financiële middelen. Dit speelt bijvoorbeeld bij voor Nederland bestemde EU-subsidies[41], maar ook bij de verantwoording van lagere overheden over de besteding van specifieke uitkeringen.[42]

Bovendien wordt het voor de burger lastiger erachter te komen tot welke volksvertegenwoordiging hij/zij zich moet wenden waar de ene bestuurslaag de heffing en verdeling bepaalt, en de andere bestuurslaag de inzet en verantwoording tot taak heeft.

De relatie tussen inning en besteding van belastinggeld is een gevoelige randvoorwaarde voor een politiek financieel stelsel dat doelmatige besteding van middelen bevordert.

Tot slot

Met de Staatssecretaris van Financiën zijn wij van mening dat de grenzen van het huidige belastingstelsel zijn overschreden van wat nog op een maatschappelijk aanvaardbare manier uitvoerbaar is en dat een minder complex stelsel geen keuze meer is maar noodzaak.[43]

In het belang van een ordentelijke herziening van het belastingstelsel is het zaak dat het kabinet niet lang op zich laat wachten met een eerste houtskoolschets van het nieuwe stelsel. De Tweede Kamer moet voldoende tijd worden gegund om in overleg met het kabinet tot minder complexe belastingwetgeving en tot een uitvoerbaar belastingstelsel te komen. In de voorbereidingen van de vorige grote stelselherziening in 2001 zijn immers al in 1997 de eerste schetsen met de Tweede Kamer gedeeld. Van groot belang is dat ook de Belastingdienst voldoende tijd krijgt voor een adequate invoering van het nieuwe stelsel. Een goede uitvoeringstoets op het nieuwe stelsel moet daartoe tijdig beschikbaar komen, opdat de dienst voldoende tijd en middelen wordt gegund.

Graag zijn wij bereid tot een nadere mondelinge toelichting op deze brief. Een afschrift van deze brief sturen wij aan de Minister en de Staatssecretaris van Financiën en aan de voorzitter van de Eerste Kamer.

Algemene Rekenkamer

drs. Saskia J. Stuiveling,
president

dr. Ellen M.A. van Schoten RA,
secretaris

---

[39] OECD (2014), *OECD: Territorial Reviews: Netherlands 2014*, OECD Publishing, pagina 288–294.
[40] CPB (2014), *Vervolgrapportage decentralisaties in het sociale domein*.
[41] Kamerstuk 34 150, nr. 1, bijlage.
[42] Algemene Rekenkamer (2013), *Verantwoordingsonderzoek 2012*, http://verantwoordingsonderzoek.rekenkamer.nl/2012/bzk/bedrijfsvoering/nog-acties-nodig-bij-verantwoording-en-controle-specifieke-uitkeringen.
[43] Kamerstuk 31 066, nr. 201, bijlage.